

AJDA 2016 p.556

Le juge du référé-liberté et la « jungle de Calais »

Ordonnance rendue par Conseil d'Etat

23-11-2015
n° 394540

Sommaire :

Le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat fait partiellement droit aux demandes des requérants en vue d'assurer la sauvegarde des libertés fondamentales des migrants vivant dans la « jungle de Calais ». Le juge enjoint solidairement au maire et au préfet d'assurer la salubrité du site, l'accès à l'eau et aux services d'urgence.

Texte intégral :

Vu les procédures suivantes :

Les associations Médecins du monde et Secours catholique - Caritas France, M. G. E., M. I. F., M^{me} L. K., M^{me} J. B., M. A. B. et M. C. D. ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

- d'ordonner toutes mesures utiles afin de faire cesser les atteintes graves et manifestation illégales portées aux libertés fondamentales des personnes vivant dans le bidonville de Calais jouxtant le centre Jules Ferry, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de mettre en oeuvre les dispositions de l'alinéa 4 de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales afin que le droit à l'hébergement d'urgence soit garanti à toutes les personnes vivant dans le bidonville de Calais et afin de garantir l'accès de tous les demandeurs d'asile à un hébergement et, subsidiairement, de solliciter des services de l'Etat des instructions tendant au relogement de ces personnes sur le territoire national, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de procéder à un inventaire des ressources foncières publiques afin que les bâtiments inoccupés soient affectés au logement temporaire et d'urgence des personnes contraintes de vivre dans le bidonville de Calais, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de procéder à toute autre mesure utile pour proposer sans délai des solutions d'hébergement d'urgence à toutes les personnes contraintes de vivre dans le bidonville, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de procéder à toute mesure utile pour assurer au moins deux services de repas quotidiens et pour que soit distribué, à chaque service, un nombre de repas équivalant au nombre de personnes vivant actuellement dans le bidonville, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais d'allouer au centre Jules Ferry les moyens humains et financiers pour assurer l'accompagnement physique des patients à la permanence d'accès aux soins de santé de Calais, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de faire procéder à la mise en place dans le bidonville de Calais d'au moins vingt-quatre points d'eau, de cinquante installations de latrines et de douches réparties de manière à limiter au maximum la distance à parcourir pour y accéder, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de faire procéder à l'installation d'un dispositif de collecte des ordures comprenant la mise en place de quinze bennes de grande capacité, réparties en périphérie du bidonville sur plusieurs points de collecte, et relevées au minimum quatre fois par semaine, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de faire procéder au déblaiement immédiat de l'ensemble des débris, ordures et immondices présents sur le site du bidonville, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de faire procéder à des travaux d'assainissement des terrains du bidonville permettant l'installation temporaire d'habitations salubres et non inondables, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de faire procéder aux travaux nécessaires pour permettre l'accès des services d'urgence dans le bidonville de Calais, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de mettre immédiatement à l'abri les personnes confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité, les enfants en bas âge, les femmes victimes de la traite ou de la prostitution, les personnes âgées, malades ou encore handicapées, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;
- d'enjoindre au maire de la commune de Calais de mettre en place un dispositif de sécurité permettant de garantir la sécurité de toutes personnes contraintes de vivre dans le bidonville de Calais et en particulier celle des personnes

vulnérables, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de procéder à un inventaire des ressources foncières publiques afin que les bâtiments inoccupés soient affectés au logement temporaire et d'urgence des personnes contraintes de vivre dans le bidonville de Calais, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de procéder à toute autre mesure utile pour proposer sans délai des solutions d'hébergement d'urgence à toutes les personnes contraintes de vivre dans le bidonville, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de procéder à toute mesure utile pour assurer au moins deux services de repas quotidiens et pour que soit distribué, à chaque service, un nombre de repas équivalant au nombre de personnes vivant actuellement dans le bidonville, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais d'allouer au centre Jules Ferry les moyens humains et financiers pour assurer l'accompagnement physique des patients à la permanence d'accès aux soins de santé de Calais, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de faire procéder à la mise en place dans le bidonville de Calais d'au moins vingt-quatre points d'eau, de cinquante installations de latrines et de douches réparties de manière à limiter au maximum la distance à parcourir pour y accéder, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de faire procéder à l'installation d'un dispositif de collecte des ordures comprenant la mise en place de quinze bennes de grande capacité, réparties en périphérie du bidonville sur plusieurs points de collectes, et relevées au minimum quatre fois par semaine, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de faire procéder au déblaiement immédiat de l'ensemble des détritiques, ordures et immondices présents sur le site du bidonville, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de faire procéder à des travaux d'assainissement des terrains du bidonville permettant l'installation temporaire d'habitations salubres et non inondables, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de faire procéder aux travaux nécessaires pour permettre l'accès des services d'urgence dans le bidonville de Calais, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de mettre immédiatement à l'abri les personnes confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité, notamment les enfants en bas âge, les femmes victimes de la traite ou de la prostitution, les personnes âgées, malades ou encore handicapées, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de mettre en place un dispositif de sécurité permettant de garantir la sécurité de toutes personnes contraintes de vivre dans le bidonville de Calais et en particulier celle des personnes vulnérables, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais d'assurer l'enregistrement des demandes d'asile des personnes vivant dans le bidonville de Calais et les orienter vers une solution d'hébergement, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de faire procéder à l'organisation d'une représentation permanente de différents acteurs institutionnels et privés destinée à assurer un système efficace, complet et coordonné d'information des demandeurs d'asile dans le bidonville de Calais et l'organisation de missions d'information foraines à l'attention des demandeurs d'asile dans le bidonville de Calais, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de faire publier dans deux journaux régionaux ou locaux une notice d'information sur la procédure d'asile en français, anglais, arabe, farsi, dari et tigrigna, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais et au directeur de l'agence régionale de santé du Nord-Pas-de-Calais d'allouer à la permanence de santé d'accès aux soins de santé les moyens lui permettant de répondre aux besoins de l'ensemble des personnes vivant dans le bidonville, d'assurer un meilleur suivi médical et d'améliorer l'accompagnement social, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais et au directeur de l'agence régionale de santé du Nord-Pas-de-Calais d'assurer la création d'un lieu de soins et d'accompagnement adapté aux besoins de la population du bidonville, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard ;

- d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais et au directeur de l'agence régionale de santé du Nord-Pas-de-Calais d'assurer la création d'une équipe mobile composée de professionnels médicaux et sociaux afin d'intervenir directement au sein du bidonville pour informer et orienter au mieux les personnes qui s'y trouvent vers les dispositifs existants, dans un délai de quarante-huit heures et sous astreinte de 100 € par jour de retard.

Par une ordonnance n° 1508747 du 2 novembre 2015, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a, d'une part, enjoint au préfet du Pas-de-Calais de procéder, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de l'ordonnance, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement, d'autre part, enjoint au préfet du Pas-de-Calais et à la commune de Calais de créer dix points d'eau supplémentaires comportant chacun cinq robinets, de mettre en place cinquante latrines à fosse ou cuve étanche compte tenu de la nature sablonneuse du terrain d'assiette du camp, de mettre en place un dispositif de collecte des ordures avec l'installation de conteneurs-poubelles mobiles de grande capacité à l'intérieur du site et/ou de bennes supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site, de créer un ou

plusieurs accès à l'intérieur du camp pour permettre l'accès des services d'urgence et le cas échéant le déplacement des conteneurs poubelle, ces différentes mesures devant connaître un début de réalisation dans un délai de huit jours à compter de la notification de l'ordonnance, sous astreinte pour chacune d'elles de 100 € par jour de retard, enfin, rejeté le surplus des conclusions de la demande.

1° Sous le n° 394540, par un recours, enregistré le 13 novembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'intérieur demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance, en tant qu'elle prononce des injonctions à l'encontre de l'Etat ;

2°) de rejeter les conclusions de première instance de l'association Médecins du monde et autres.

Il soutient que :

- le juge des référés a entaché son ordonnance d'erreurs de droit, d'une part, en ne précisant pas la compétence au titre de laquelle l'Etat avait manifesté une carence caractérisée, alors qu'une telle carence ne pouvait lui être imputée ni au titre du droit à l'hébergement d'urgence ni au titre de la protection contre les traitements inhumains et dégradants, d'autre part, en enjoignant à l'Etat, comme d'ailleurs à la commune, de prendre des mesures qui ne relèvent pas de leur compétence ;

- la carence de l'Etat dans la mise en oeuvre du droit à l'hébergement d'urgence et dans l'exercice de son pouvoir de police, qui ne saurait être appréciée sans erreur de droit au regard des seules prestations mises en place à Calais, n'est pas caractérisée ;

- les injonctions de nature collective et prononcées solidairement à l'encontre de l'Etat et de la commune de Calais sont entachées d'erreur de droit.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 novembre 2015, les associations Médecins du monde et Secours catholique - Caritas France, M. G. E., M. I. F., M^{me} L. K., M^{me} J. B., M. A. B. et M. C. D. concluent au rejet du recours et, par la voie de l'appel incident, à ce qu'il soit fait droit à l'intégralité de leur demande de première instance.

Ils soutiennent que :

- les moyens soulevés par le ministre à l'Encontre de la partie de l'ordonnance attaquée ne sont pas fondés ;

- l'urgence est caractérisée ;

- l'atteinte au droit à la vie est caractérisée, dès lors que les mesures prises par l'Etat pour la protection de la santé sur « La Lande » sont très insuffisantes au regard des besoins ;

- l'atteinte au droit à l'hébergement d'urgence est caractérisée, dès lors que les migrants vivant sur le site se trouvent dans une situation de grande vulnérabilité ;

- les conditions matérielles d'accueil des migrants sur le site, contraires à la dignité humaine, portent une atteinte manifeste au droit à ne pas être exposé à des traitements inhumains et dégradants ;

- des atteintes graves sont portées aux droits des personnes les plus vulnérables vivant sur le site de « La Lande » ;

- les défaillances dans l'accès à l'information et à la procédure d'asile portent une atteinte manifeste au droit à l'asile des migrants installés sur ce site.

Par une intervention, enregistrée le 19 novembre 2015, les associations Cimade, Ligue des droits de l'homme, Amnesty international France, ACAT-France, Elena-France et MRAP demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de l'association Médecins du monde et autres. Elles s'en réfèrent aux moyens du mémoire en défense.

2° Sous le n° 394568, par une requête, enregistrée le 16 novembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Calais demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1508747 du 2 novembre 2015 en tant qu'elle a prononcé des injonctions à son encontre ;

2°) de rejeter les conclusions de première instance de l'association Médecins du monde et autres ;

3°) de mettre à la charge de l'association Médecins du monde et autres la somme de 3 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- aucune carence dans l'exercice des compétences de la commune, constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit des migrants installés sur la « Lande » de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, n'est caractérisée ;

- l'ordonnance attaquée est entachée d'une erreur de droit, dès lors que le juge des référés a reproché à la commune des carences en sa qualité de propriétaire du site de la Lande et fait ainsi abstraction du fait que cet espace est mis à la disposition de l'Etat qui, à ce titre, assume toute responsabilité liée à la gestion et à la sécurité du site ;

- les carences reprochées à la commune sont dépourvues de toute base légale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 18 novembre 2015, les associations Médecins du monde et Secours catholique - Caritas France, M. G. E., M. I. F., M^{me} L. K., M^{me} J. B., M. A. B. et M. C. D. concluent au rejet de la requête et, par la voie de l'appel incident, à ce qu'il soit fait droit à l'intégralité de leur demande de première instance.

Ils invoquent les mêmes moyens que ceux présentés dans leur mémoire en défense enregistré sous le n° 394568.

Par une intervention, enregistrée le 19 novembre 2015, les associations Cimade, Ligue des droits de l'homme, Amnesty international France, ACAT-France, Elena-France et MRAP demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions de l'association Médecins du monde et autres. Elles s'en réfèrent aux moyens du mémoire en défense.

Les requêtes ont été communiquées à la ministre des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre de l'intérieur et la commune de Calais et, d'autre part, les associations Médecins du monde et Secours catholique - Caritas France, M. G. E., M. I. F., M^{me} L. K., M^{me} J. B., M. A. B. et M. C. D. ainsi que la ministre des Affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 19 novembre 2015 à 15 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- la représentante du ministre de l'intérieur ;
- M^e Nicolaÿ, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour, avocat de la commune de Calais ;
- les représentants de la commune de Calais ;
- M^e Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat des associations Médecins du monde et Secours catholique - Caritas France, M. G. E., M. I. F., M^{me} L. K., M^{me} J. B., M. A. B. et M. C. D. et des associations Cimade, Ligue des droits de l'homme, Amnesty international France, ACAT-France, Elena-France et MRAP ;
- le représentant de l'association Secours catholique - Caritas France ;
- les représentants de l'association Médecins du monde ;
- le représentant de la Cimade ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a prolongé l'instruction jusqu'au 20 nov. à 18 heures ;

Vu les productions, enregistrées le 20 novembre 2015, produites par le ministre de l'intérieur ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de l'action familiale et sociale ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de justice administrative ;

1. Considérant que le recours du ministre de l'intérieur et la requête de la commune de Calais sont dirigés contre la même ordonnance ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une même ordonnance ;

2. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la fermeture du centre de Sangatte en 2002 s'est traduite par une dispersion des migrants présents sur le territoire de la commune de Calais et par l'apparition de squats, de campements et de bidonvilles ; que, pour faire face à cette situation, les autorités publiques ont ouvert en mars 2015 un centre d'accueil et d'hébergement, le centre « Jules Ferry », mis à la disposition de l'Etat par la commune en vertu d'une convention, situé à environ 6 kilomètres au nord-ouest du centre-ville, et implanté en bordure d'un terrain, couramment dénommé « la Lande », d'environ 18 hectares, mis lui aussi, pour partie, à la disposition de l'Etat par la commune en vertu d'une convention ; que le nombre de migrants présents sur le site a, toutefois, connu un très fort accroissement à partir du mois de septembre 2015, passant de 3 000 à environ 6 000, du fait de l'arrivée de nouveaux migrants et du développement d'un phénomène de sédentarisation ; que l'association Médecins du monde et l'association Secours catholique - Caritas France, qui sont venues porter assistance aux personnes vivant sur le site, ainsi que quatre de ces personnes ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lille, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'Etat, à la commune de Calais et à l'agence régionale de santé du Nord-Pas-de-Calais de mettre en oeuvre un certain nombre de mesures pour faire cesser les atteintes graves et manifestement illégales portées, selon eux, aux libertés fondamentales des migrants se trouvant sur le site, notamment le droit au respect de la vie et le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ; que, par une ordonnance du 2 novembre 2015, le juge des référés de ce tribunal a enjoint, d'une part, à l'Etat de procéder, dans un délai de quarante-huit heures, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement, d'autre part, à l'Etat et à la commune de Calais de mettre en place des points d'eau, des toilettes et des dispositifs de collecte des ordures supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site, de créer des accès pour les services d'urgence et, le cas échéant, des services de collecte des ordures, avec un début d'exécution dans un délai de huit jours sous astreinte, et a rejeté le surplus de la demande ; que le ministre de l'intérieur et la commune de Calais font appel de cette ordonnance en tant qu'elle leur fait grief ; que l'association Médecins du monde et les autres requérants de première instance demandent, par la voie de l'appel incident, qu'il soit fait droit à l'intégralité de leur demande de première instance ;

Sur les interventions en défense :

3. Considérant que les associations Cimade, la Ligue des droits de l'homme, Amnesty international France, ACAT-France, Elena-France et MRAP justifient, pour chacune d'entre elles, d'un intérêt à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées par les défendeurs ; que, par suite, leurs interventions doivent être admises ;

Sur les conclusions présentées relatives à l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures » ;

5. Considérant qu'il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte ; que ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte ; que le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale ; que, toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale ; qu'en égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en oeuvre ; que, dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 est subordonnée au constat que la situation litigieuse permet de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires ;

En ce qui concerne les appels principaux du ministre de l'intérieur et de la commune de Calais :

6. Considérant, en premier lieu, qu'il n'est pas sérieusement contesté que, malgré les actions importantes mises en oeuvre par les autorités publiques, les conditions actuelles d'hébergement, d'alimentation, d'accès à l'eau, d'assainissement et de sécurité de la population vivant sur le site de la Lande, qui comprend environ 6 000 personnes, dont 300 femmes et 50 enfants, telles qu'elles ressortent de l'instruction et des nombreuses pièces versées au dossier, notamment du rapport du Défenseur des droits établi en octobre 2015, révèlent une situation d'urgence caractérisée ;

7. Considérant, en deuxième lieu, que l'article L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que, dans chaque département, est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, « un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse [...] » ; que l'article L. 345-2-2 du même code précise que : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence [...] » ; qu'enfin, aux termes de l'article L. 345-2-3 de ce code : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée [...] » ; qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient aux autorités de l'Etat de mettre en oeuvre le droit à l'hébergement d'urgence reconnu par la loi à toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale ; qu'une carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche peut faire apparaître, pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour les personnes intéressées ; qu'il incombe au juge des référés d'apprécier, dans chaque situation, les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée ; qu'enfin, les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier, en application des articles L. 744-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de conditions matérielles décentes, lesquelles doivent comprendre outre le logement, la nourriture, l'habillement ainsi qu'une allocation journalière ;

8. Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment des indications fournies au cours de l'audience publique devant le Conseil d'Etat, que le centre d'accueil « Jules Ferry », d'une capacité de 100 places, accueille 120 femmes et enfants, que 100 places supplémentaires seront créées en novembre et décembre, à raison de 50 places par mois, que, dans cette attente, 200 places supplémentaires sous tentes chauffées de la sécurité civile ont été ouvertes à compter du 26 octobre, que, depuis la fin du mois d'octobre, un millier d'étrangers vivant sur le site, qu'ils aient ou non déposé une demande d'asile, ont été hébergés dans des centres d'accueil et d'orientation situés sur l'ensemble du territoire national, qu'un marché a été conclu par l'Etat le 19 octobre 2015 en vue de créer 1 500 places d'hébergement supplémentaires sur le site avant la fin du mois de décembre et qu'une opération financée à hauteur de 750 000 € dans le cadre des accords franco-britanniques doit être lancée prochainement afin de repérer les publics confrontés à la traite des êtres humains présents à Calais, de les prendre en charge au plan médical et psychologique et de les conduire en dehors du site de la Lande en utilisant la procédure de droit commun ; que, s'agissant des personnes malades, leur prise en charge est assurée par la permanence d'accès aux soins et de santé (PASS) du centre hospitalier de Calais créée en 2006 et régulièrement renforcée depuis 2013 ; que la mission d'évaluation de la situation sanitaire des migrants de Calais réalisée à la demande du ministre de la santé et du ministre de l'intérieur a préconisé, dans son rapport remis le 22 octobre 2015 et qui a commencé à être mis en oeuvre dès le 27 octobre, le renforcement de l'offre de soins de premier recours dispensée par la PASS sur le site du centre « Jules Ferry », de la veille sanitaire, de l'accompagnement des suites d'hospitalisation ainsi le développement de l'offre de prévention dans les domaines de la vaccination et de la santé sexuelle ; qu'en revanche, il ne résulte pas de l'instruction que les mineurs isolés sont identifiés et pris en charge par le département du Pas-de-Calais ; qu'ainsi, c'est à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Lille a retenu qu'il n'y avait pas lieu de prononcer des mesures de sauvegarde en ce qui concerne les personnes les plus vulnérables mais qu'il y avait seulement lieu d'enjoindre au préfet du Pas-de-Calais de procéder, dans un délai de quarante-huit heures, au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'en l'absence de texte particulier, il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti ; que, lorsque la carence des autorités publiques expose des

personnes à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L. 521-2 précité, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence ;

10. Considérant que, s'il résulte de l'instruction que le centre « Jules Ferry » n'organise qu'une seule distribution de 2 500 repas par jour, entre 15 heures et 17 heures 30, alors que la population présente sur la Lande s'élève à 6 000 personnes, il n'est toutefois pas contesté que les repas servis sont conçus pour fournir le nombre de calories quotidiennes nécessaires, que de nombreux migrants pourvoient à leurs propres besoins alimentaires soit grâce aux associations présentes sur le site, soit par leurs propres moyens, et qu'il n'est pas établi que les migrants souffriraient de malnutrition ; qu'ainsi, il n'apparaît pas qu'une carence grave et caractérisée puisse être, sur ce point, imputée aux autorités publiques ;

11. Considérant, en revanche, qu'il résulte, tout d'abord, de l'instruction que le centre « Jules Ferry » ne met à la disposition des migrants, de 10 heures 30 à 19 heures 30, que quatre points d'eau, 60 douches, 50 toilettes, dont 10 pour les femmes, ainsi que des bacs à laver ; que ne sont, en outre, implantés, sur la Lande que quatre points d'eau, dont trois comportant cinq robinets, 66 latrines et que 22 autres latrines n'ont été ajoutées que tout récemment en exécution de l'ordonnance attaquée ; que la distance pour accéder à ces installations peut atteindre 2 kilomètres ; que l'accès à l'eau potable et aux toilettes est, dans ces conditions, manifestement insuffisant ;

12. Considérant qu'il résulte également de l'instruction qu'aucun ramassage des ordures n'est réalisé à l'intérieur du site, que les cinq bennes à ordures installées à la périphérie du site ne sont pas utilisées en raison de leur éloignement, que les occupants du site ont créé des points de collecte matérialisés par des trous creusés à une profondeur de un mètre, dans lesquels les déchets sont brûlés, dégageant ainsi des fumées et des odeurs nauséabondes, que le site est envahi par les rats et, enfin, que ni les eaux usées ni les excréments des « toilettes sauvages » ne sont évacués ; que, même si des bennes à ordures ont été ajoutées et des ramassages supplémentaires effectués depuis l'intervention de l'ordonnance attaquée, les migrants vivant sur le site de La Lande sont ainsi exposés à des risques élevés d'insalubrité ;

13. Considérant qu'il est constant, enfin, que les véhicules d'urgence, d'incendie et de secours ne peuvent pas circuler à l'intérieur du site en l'absence de l'aménagement de toute voirie, même sommaire, compte tenu de la prolifération anarchique des tentes et abris divers ;

14. Considérant que les conditions de vie rappelées ci-dessus font apparaître que la prise en compte par les autorités publiques des besoins élémentaires des migrants vivant sur le site en ce qui concerne leur hygiène et leur alimentation en eau potable demeure manifestement insuffisante et révèle une carence de nature à exposer ces personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains ou dégradants, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; que, par suite, c'est à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Lille a enjoint à l'Etat, dès lors que les mesures à prendre pour faire face à l'afflux massif de migrants en provenance de l'ensemble du territoire national sur le site de la Lande excèdent les pouvoirs de police générale du maire de la commune, et, dans la mesure où son intervention serait requise, en sa qualité de propriétaire de certains des immeubles concernés et en vertu des conventions passées avec l'Etat, pour permettre la mise en oeuvre des injonctions ordonnées, à la commune de Calais, de créer sur le site de La Lande dix points d'eau supplémentaires comportant chacun cinq robinets, cinquante latrines à fosse ou cuve étanche compte tenu de la nature sablonneuse du terrain d'assiette du camp, de mettre en place un dispositif de collecte des ordures avec l'installation de conteneurs-poubelles mobiles de grande capacité à l'intérieur du site et/ou de bennes supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site et, enfin, de créer un ou plusieurs accès à l'intérieur du camp pour permettre l'accès des services d'urgence et le cas échéant le déplacement des conteneurs-poubelles, les mesures ainsi prescrites devant connaître un début de réalisation dans un délai de huit jours, sous astreinte pour chacune d'elles de 100 € par jour de retard ;

En ce qui concerne l'appel incident de l'association Médecins du monde et autres :

15. Considérant, en premier lieu, que l'association Médecins du monde et autres ont demandé, notamment, qu'il soit enjoint aux autorités concernées de mettre en oeuvre les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, de procéder à un inventaire des ressources foncières publiques afin que les bâtiments inoccupés soient affectés au logement temporaire et d'urgence des personnes contraintes de vivre dans le bidonville de Calais, de faire procéder à des travaux d'assainissement des terrains du bidonville permettant l'installation temporaire d'habitations salubres et non inondables et de faire procéder à l'organisation d'une représentation permanente de différents acteurs institutionnels et privés destinée à assurer un système efficace, complet et coordonné d'information des demandeurs d'asile dans le bidonville de Calais ainsi que l'organisation de missions d'information foraines à l'attention des demandeurs d'asile dans le bidonville de Calais ; que, toutefois, eu égard à leur objet, les injonctions sollicitées ne sont pas au nombre des mesures d'urgence que la situation permet de prendre utilement et à très bref délai ; qu'ainsi, c'est à bon droit que le juge des référés du tribunal administratif de Lille a retenu qu'elles ne relevaient pas du champ d'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative et ne pouvaient, par suite, qu'être rejetées ;

16. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte de l'instruction que, alors même que les personnes présentes sur le site de la Lande ne demandent pas spontanément l'asile et qu'une partie d'entre elles s'y refuse, les migrants en besoin de protection sont encouragés à déposer en France une demande d'asile à travers des maraudes ou permanences de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) sur les lieux de vie ; qu'une information leur est apportée ; que l'office et son opérateur, l'association AUDASSE, tout comme l'association Secours catholique effectuent une première information ; que l'association l'AUDASSE, dont les moyens ont été renforcés, a été installée dans des locaux plus faciles d'accès pour les migrants ; que le nombre des demandes d'asile déposées depuis le début de l'année 2015, qui s'élève à environ 2 200, a plus que doublé par rapport au nombre des demandes déposées en 2014 et plus que quadruplé par rapport au nombre des demandes déposées en 2013, tout en faisant l'objet d'un traitement dans un délai d'une quarantaine de jours ; que le nombre de places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) a été augmenté, avec 18 500 places créées ou programmées et 4 000 places en accueil temporaire ; que, si les associations défenderesses soutiennent, sans remettre en cause la réalité de ces informations, que les mesures mises en oeuvre ou annoncées demeureraient insuffisantes, aucune carence caractérisée ne saurait, dans ces conditions, être reprochée à l'Etat dans la prise en charge des migrants au titre de l'asile ;

17. Considérant, enfin, qu'il n'est pas contesté que, depuis plus d'un mois, des patrouilles des forces de l'ordre sont organisées à l'intérieur du campement ; que des moments particuliers tels que l'ouverture du centre « Jules Ferry »

et la distribution des repas, font l'objet d'une surveillance ; que compte tenu d'une répartition des migrants sur le site de la Lande selon les nationalités, le risque de violence est contenu ; que, par suite, ainsi que le retient l'ordonnance attaquée, les mesures demandées par les associations défenderesses pour assurer la sécurité des migrants ne sont pas nécessaires ;

18. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les appels du ministre de l'intérieur et de la commune de Calais ainsi que l'appel incident des défendeurs doivent être rejetés ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

19. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'association Médecins du monde et autres, qui ne sont pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

Ordonne :

Article 1^{er} : Les interventions des associations Cimade, la Ligue des droits de l'homme, Amnesty international France, ACAT-France, Elena-France et MRAP sont admises.

Article 2 : Le recours du ministre de l'intérieur, la requête de la commune de Calais ainsi que les conclusions d'appel incident de l'association Médecins du monde et autres sont rejetés.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre de l'intérieur, à la commune de Calais, à l'association Médecins du monde, premier défendeur dénommé, à l'association Cimade, premier intervenant dénommé.

La décision sera notifiée aux autres défendeurs et intervenants par la SCP Spinosi-Sureau, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, qui les représente devant le Conseil d'Etat.

Une copie en sera adressée pour information à la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Demandeur : Ministre de l'intérieur

Défendeur : Calais (Cne)

Mots clés :

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Droits et libertés fondamentaux * Droit à la dignité * Droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants * Bidonville

Le juge du référé-liberté et la « jungle de Calais »

Julia Schmitz, Maître de conférences en droit public, université Toulouse I Capitole, Institut Maurice Hauriou

L'objet de l'ordonnance rendue en appel le 23 novembre 2015 par le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat concerne la situation des milliers de migrants présents sur le site de la Lande, qualifié de « jungle de Calais », situé sur le territoire de la commune de Calais.

La situation visée par cette affaire est exceptionnelle, tout comme son cadre procédural. Le juge de l'urgence absolue est saisi par des migrants et un grand nombre d'associations, qui dénoncent la carence des autorités administratives et demandent à ce que soit ordonnée toute une série de mesures. Il est invité à se prononcer une nouvelle fois sur un sujet sensible marqué par de fortes crispations politiques nationales et européennes. Depuis la fermeture du centre de Sangatte en 2002, le gouvernement a mis en oeuvre une politique de dispersion des migrants sur le territoire du Calais. En mars 2015, après la suspension des expulsions, le centre d'accueil de jour Jules Ferry a été ouvert, mais ne permet pas, selon les requérants, d'offrir les services de première nécessité à la population des migrants.

L'impuissance des autorités administratives est à l'image de la politique européenne dont les dysfonctionnements (traité du Touquet signé le 4 févr. 2003 entre la France et le Royaume-Uni ; régl. 604/2013/UE du 26 juin 2013 dit « Dublin III ») parviennent difficilement à prendre en charge la crise migratoire. Si les directives Accueil de 2003 et Refonte de 2013 prévoient un accès aux conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile n'assure pas suffisamment leur transposition, selon le Défenseur des droits (avis, 6 oct. 2014, n° 14-10 et avis, 1^{er} avr. 2015, n° 15-05). Illustrant les difficultés de mise en oeuvre de cette politique commune, la Commission européenne a engagé, le 23 septembre 2015, une procédure d'infraction à l'encontre de la France pour défaut de communication des mesures de transposition de la directive Accueil.

De plus, ces ordonnances s'inscrivent dans un cadre contentieux important. Elles font suite à celles annulant pour détournement de pouvoir les mesures d'éloignement prises en 2014 à Calais pour expulser les migrants du domaine public (TA Melun, 19 févr. 2015, n° 1406150 ; v. égal. les recommandations en urgence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté du 13 nov. 2015 au sujet de l'interpellation des personnes étrangères à Calais, JO 2 déc. 2015, n° 91). Et plusieurs affaires concernant les conditions matérielles des demandeurs d'asile en France sont actuellement pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme (9 oct. 2013, n° 63141/13, *Brahim Gjutaj et autres c/ France* ; 16 janv. 2014, n° 28820/13, *N. H. c/ France*, et 6 juill. 2014, n° 48104/14, *B. L. et autres c/ France*).

Ces ordonnances étaient donc attendues et annoncent un contentieux massif relatif à la situation inédite des campements de migrants. Elles font suite aux dénonciations médiatiques et aux nombreux rapports sur la situation des migrants à Calais (rapport du Commissaire aux droits de l'homme du 17 févr. 2015 ; CNCDH, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais*, 2 juill. 2015 ; J. Aribaud et J. Vignon, *Rapport sur la situation des migrants dans le Calais. Le pas d'après*, juin 2015). C'est plus particulièrement le rapport du Défenseur des droits qui a largement permis d'étayer les requêtes (rapp. *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, 6 nov. 2015). En effet, nombre de critiques et de recommandations formulées dans ce rapport sont reprises par les requérants.

Mais, au vu du nombre important de demandes d'injonction présentées, l'ordonnance confirmant les mesures ordonnées en première instance peut paraître décevante. Sur les trente demandes, seules ont été accueillies celles relatives au recensement des mineurs isolés en situation de détresse, à l'équipement sanitaire et de collecte des ordures, au nettoyage du site et à l'accessibilité des services d'urgence. Deux éléments donnent cependant un relief particulier à la solution du juge : le nombre de griefs invoqués relatifs à une carence des autorités publiques en matière d'organisation et de mise en place de services à la population et la diversité des acteurs publics en cause. Le cadre de ce contentieux offrait ainsi l'occasion au juge du référé-liberté de préciser les conditions de son office face à une carence des autorités publiques et l'invitait à clarifier les responsabilités de celles-ci en matière de prise en charge des migrants.

I - Les précisions sur l'office du juge du référé-liberté

Les requérants ont dénoncé la carence des autorités en raison de la situation de grande précarité des personnes exilées et de l'insalubrité du site, portant atteinte à des libertés fondamentales. En se prononçant sur la gravité de l'atteinte aux libertés invoquées en raison de l'inaction des autorités et sur le caractère nécessaire des mesures demandées, le juge livre une appréciation restrictive des conditions de mise en oeuvre du référé-liberté.

A. De la carence des autorités portant atteinte aux libertés fondamentales

Le juge du référé-liberté a étendu son office pour ordonner aux pouvoirs publics des obligations positives d'agir (CE, ord., 22 déc. 2012, n° 364584, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2013. 12 [📄](#) ; CE, ord., 13 juill. 2013, n° 370902, *Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Leu*, AJDA 2013. 2104 [📄](#), note O. Le Bot [📄](#) ; CE, ord., 30 juill. 2015, n° 392043, *Section française de l'Observatoire international des prisons [OIP-SF]*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2015. 2216 [📄](#), note O. Le Bot [📄](#)). En l'espèce, les libertés fondamentales invoquées nécessitent une action des pouvoirs publics pour être garanties. Il en est ainsi du droit à des conditions matérielles d'accueil décentes en matière d'asile (CE, ord., 23 mars 2009, n° 325884, *Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire c/ Gaghiiev c/ M^{me} Gaghiieva*, Lebon 789 [📄](#) ; AJDA 2009. 679 [📄](#) ; AJDI 2014. 500, étude F. Zitouni [📄](#)), du droit à la sécurité (CE, ord., 20 juill. 2001, n° 236196, *Commune de Mandelieu-La-Napoule*, Lebon [📄](#)), du droit au respect de la vie et à ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants (CE, ord., 22 déc. 2012, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, préc.) et du droit à l'hébergement d'urgence (CE, ord., 10 févr. 2012, n° 356456, *Fofana*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2012. 716 [📄](#), note A. Duranthon [📄](#)).

S'appuyant sur le rapport du Défenseur des droits, le juge constate que « malgré les actions importantes mises en oeuvre par les autorités publiques, les conditions actuelles d'hébergement, d'alimentation, d'accès à l'eau, d'assainissement et de sécurité de la population vivant sur le site de la Lande, qui comprend environ 6 000 personnes, dont 300 femmes et 50 enfants [...], révèlent une situation d'urgence caractérisée ». Mais, en raison de

l'illégalité du campement des migrants sur le site de la Lande, seulement toléré et donc non pris en charge par les pouvoirs publics, l'on pouvait s'interroger sur l'obligation d'agir des autorités. Face à la gravité de la situation, le juge de première instance précise « qu'alors même que le campement est illégal, que les personnes qui y vivent n'ont d'autre but que de se rendre par tous les moyens en Grande-Bretagne et que leur nombre augmente chaque jour, il appartient aux autorités publiques de veiller à ce que les droits les plus élémentaires de ces personnes, constitutifs de libertés fondamentales, soient garantis ».

Mais le prononcé d'une injonction dans le cadre d'un référé-liberté dépend d'une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale. Si l'appréciation du juge est limitée au caractère évident de cette atteinte, il est souvent conduit à exercer un contrôle en profondeur de l'action ou de l'inaction administrative. Or, en l'espèce, le juge se limite à lister les actions déjà accomplies ou seulement projetées par les pouvoirs publics et les acteurs privés, sans approfondir véritablement son contrôle sur leur caractère suffisant. Si la prise en charge des infrastructures et des services aux migrants relève essentiellement de l'initiative privée et associative, l'administration décentralisée invoque quant à elle les « actions déjà engagées », la « gravité exceptionnelle de la situation », et les « moyens dont elle dispose ». Le juge a tenu compte de ces arguments pour répondre à la demande de logement d'urgence. Il réaffirme l'exigence d'une « carence caractérisée dans l'accomplissement de cette tâche » pour constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale « lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne intéressée » (CE, ord., 10 févr. 2012, préc.). Pour retenir une telle carence, le juge doit « apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée ».

Selon les ordonnances, les autorités publiques ont déjà pris les mesures nécessaires pour assurer la sécurité du site et font de nombreux efforts pour assurer l'hébergement et la prise en charge médicale et sociale des migrants. Mais alors que l'ordonnance de première instance émettait une réserve pour considérer les mesures demandées comme dépourvues d'objet, à condition que les mesures annoncées à l'audience soient mises en oeuvre « à très brève échéance », l'ordonnance du Conseil d'Etat se fonde sur des mesures seulement projetées par les pouvoirs publics (création de places supplémentaires avant la fin du mois de décembre, projet de prise en charge des publics confrontés à la traite des êtres humains, rapport rendu par la mission d'évaluation de la situation sanitaire des migrants de Calais mis en oeuvre à partir du 27 oct. 2015) pour rejeter les demandes.

Le juge du tribunal administratif a, pour sa part, relevé l'existence d'une « obligation de moyens renforcée » à la charge des autorités lorsqu'elles sont « confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité », et ce, même en situation de « saturation des dispositifs d'accueil » et d'absence de crédits budgétaires. Cette obligation renforcée disparaît de l'ordonnance rendue en appel, sauf en ce qui concerne la recension des mineurs isolés en « situation de détresse » en vue de leur placement, en adéquation avec la jurisprudence européenne (CEDH, gde ch., 5 nov. 2014, n° 29217/12, *Tarakhel c/ Suisse*, AJDA 2014. 2162 [📄](#) ; AJDI 2015. 752, étude F. Zitouni [📄](#)). Les requérants demandaient cependant la prise en charge de toutes les personnes confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité (les enfants en bas âge, les femmes victimes de la traite ou de la prostitution, les personnes âgées, malades ou handicapées), imposée par la directive Accueil elle-même. Aussi, le droit à l'hébergement d'urgence n'est pas aussi inconditionnel que le souhaitait le Défenseur des droits pour « la situation humanitaire exceptionnelle » de Calais (rapport préc., p. 16 et 18). Cette solution confirme les décisions excluant de ce droit les personnes dont la demande d'asile a été définitivement rejetée (CE, ord., 4 juill. 2013, n° 399750 ; CE, ord., 15 mai 2014, n° 380289), mais contredit la jurisprudence européenne (CEDH, gde ch., 21 janv. 2011, n° 30696/09, *Belgique, Grèce*, AJDA 2011. 138 [📄](#) ; RFDA 2012. 455, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano [📄](#) ; Constitutions 2011. 334, obs. A. Levade [📄](#)) qui précise qu'une situation exceptionnelle d'afflux de demandeurs d'asile ne peut exonérer les autorités publiques de leurs obligations (CEDH 7 juill. 2015, n° 60125/11, *V. M. et autres c/ Belgique*).

Jusqu'à exigée pour la mise en oeuvre du droit à l'hébergement d'urgence et la prise en charge des enfants autistes (CE, ord., 27 nov. 2013, n° 373300, *Epoux Charle, Lebon* [📄](#) ; AJDA 2014. 574 [📄](#), note F.-X. Fort [📄](#) ; RFDA 2014. 531, étude L. Fermaud [📄](#)), l'existence d'une « carence caractérisée » est également attendue pour faire droit à d'autres demandes d'injonction. Alors même que l'insuffisance du nombre de repas distribués est constatée, le juge se contente de relever que les besoins alimentaires des migrants sont assurés par les associations et « par leurs propres moyens », que les repas servis sont « conçus pour fournir le nombre de calories quotidiennes nécessaires » et « qu'il n'est pas établi que les migrants souffriraient de malnutrition », pour rejeter l'existence d'une carence grave et caractérisée des autorités publiques. Il en est de même en matière de protection du droit d'asile, la progression du nombre des demandes d'asile, la rapidité de leur traitement et l'augmentation du nombre de places en centre d'accueil ne permettant pas de constater l'existence d'une carence caractérisée.

B. De l'utilité de la mesure ordonnée en référé-liberté

D'autres demandes portaient sur la mise en place de services et la mise en oeuvre du pouvoir réglementaire des pouvoirs publics. Pour les rejeter, le juge du référé-liberté confirme le caractère limité de son office, en appelant à nouveau (CE 30 juill. 2015, n° 392043, préc.) que les injonctions doivent revêtir un caractère provisoire (CJA, art. L. 511-1) et être justifiées par l'urgence.

Le juge peut « ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité ». Mais il est aussi précisé que les mesures pouvant être ordonnées « sont de nature à faire disparaître les effets » de l'atteinte portée à une liberté fondamentale et qu'il peut être dérogé à leur caractère provisoire si aucune mesure de cette nature « n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte » (CE 31 mai 2007, n° 298293, *Syndicat CFDT Interco 28, Lebon* [📄](#) ; AJDA 2007. 1237 [📄](#), chron. F. Lenica et J. Boucher [📄](#)). Dotées d'une force exécutoire, les mesures ordonnées en référé-liberté ont d'ailleurs très souvent un caractère définitif (v., pour la délivrance d'une carte nationale d'identité, CE, ord., 11 mars 2003, n° 254791, *Samagassi, Lebon* [📄](#) ; la tenue d'une réunion, CE, ord., 30 mars 2007, n° 304053, *Ville de Lyon, Lebon* [📄](#) ; AJDA 2007. 1242 [📄](#), note S. Damarey [📄](#) ; le concours de la force publique pour une expulsion, CE, ord., 28 mai 2001, n° 230692, *Société Codiam, Lebon* [📄](#), et CE, ord., 10 févr. 2012, *Fofana, préc.* ; l'organisation du retour sur le territoire français de personnes éloignées, TA Clermont-Ferrand, ord., 7 mars 2014, n° 1400425, ou la modification d'une note de service, CE, ord., 6 juin 2013, n° 368816, *Section française de l'Observatoire international des prisons, Lebon T. 770* [📄](#) ; AJDA 2013. 1191 [📄](#)). Les demandes consistant à mettre en oeuvre les pouvoirs de réquisition du préfet, à procéder à un inventaire des ressources foncières publiques, à assainir le site et à mettre en place une représentation permanente des différents services chargés de l'information des demandeurs d'asile et des missions d'information foraines pouvaient donc être considérées comme non provisoires mais nécessaires à la sauvegarde des libertés en cause. Mais le juge du référé-liberté va limiter son office en soulignant la particularité de cette procédure.

Par comparaison avec le référé-suspension ou le référé conservatoire (CE, ord., 22 déc. 2012, *Section française de*

l'Observatoire international des prisons, préc. ; CE 26 oct. 2011, n° 350081, *Beaumont*, Lebon ; AJDA 2012. 434 ; note G. Eveillard ; CE, sect., 16 nov. 2011, n° 353172, *Ville de Paris, Société d'économie mixte ParisSeine*, Lebon avec les concl. ; AJDA 2011. 2207 ; AJCT 2012. 156, obs. L. Moreau ; RFDA 2012. 455, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano), le référé-liberté repose sur une condition d'urgence particulière, qui renvoie à une situation d'extrême urgence autorisant une mesure immédiate de sauvegarde, le juge devant se prononcer en quarante-huit heures. En l'espèce, la situation d'urgence est bien établie. Mais, condition de recevabilité, l'urgence de la situation détermine également l'urgence à agir et donc le prononcé de la mesure de sauvegarde. Si la nécessité de la mesure ordonnée dépend avant tout de la sauvegarde de la liberté en cause, le juge fait ici référence à l'utilité de la mesure pouvant être prononcée. Celle-ci doit alors remplir deux conditions : elle doit permettre de sauvegarder la liberté en cause « dans un délai de quarante-huit heures » et être subordonnée « au constat que la situation litigieuse permet de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires ». Les demandes sont ainsi rejetées car elles « ne sont pas au nombre des mesures d'urgence que la situation permet de prendre utilement et à très bref délai ». Le juge limite son office par cette « interprétation finaliste de l'urgence » (P. Cassia et A. Béal, *L'interprétation finaliste de l'urgence*, AJDA 2003. 1171), qui subordonne le prononcé d'une injonction à la nécessaire rapidité de son exécution et à l'urgence avec laquelle il doit l'ordonner, c'est-à-dire un délai de quarante-huit heures. Pourtant, ce délai n'est qu'indicatif, et il est rappelé que le juge peut « décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en oeuvre » (CE, ord., 13 août 2013, *Ministre de l'intérieur c/ Commune de Saint-Leu*, préc.).

Les seules mesures prescrites, car réalisables dans un bref délai, portent sur la création de points d'eau supplémentaires, la mise en place d'un dispositif de collecte des ordures, le nettoyage du site et la création d'accès aux services d'urgence, pour lesquelles le juge précise qu'elles doivent connaître un début d'exécution dans un délai de huit jours. Mais n'y a-t-il pas une contradiction à opposer l'impossibilité d'une exécution rapide sous quarante-huit heures pour rejeter certaines mesures et à fixer un début d'exécution dans un délai de huit jours pour les mesures ordonnées ?

II - Clarification des compétences administratives en matière de prise en charge des migrants

Les requérants ont mis en cause la carence de plusieurs administrations et ont demandé au juge de prononcer les mêmes injonctions à l'encontre de ces différentes autorités. Face à ces responsabilités entrecroisées, le juge ordonne des obligations d'agir solidaires.

A. Des responsabilités entrecroisées

A la complexité des responsabilités en matière d'asile (Etat, Union européenne, accords franco-britanniques) s'ajoute, en l'espèce, l'enchevêtrement des compétences des pouvoirs déconcentrés et décentralisés impliqués dans la prise en charge des migrants de Calais. Or, pour pouvoir ordonner une mesure de sauvegarde, le juge doit constater la carence d'une autorité publique dans l'exercice d'un de ses pouvoirs.

Les requérants demandaient une action conjointe du préfet et de l'autorité régionale de santé (ARS) pour renforcer les moyens de la permanence d'accès aux soins et de santé (PASS), améliorer l'accompagnement médical et social des migrants, créer un lieu de soins et d'accompagnement adapté aux besoins de la population du bidonville et une équipe mobile d'information et d'orientation. Si d'autres services pouvaient également être compétents, tels que les services communaux d'hygiène et de santé (CSP, art. L. 1422-1), le département (CSP, art. L. 1423-1) ou la région (CSP, art. L. 1424-1), l'ARS est en effet compétente pour organiser l'offre de soins dans sa globalité (CSP, art. L. 1432-1), et notamment la PASS, mais aucune carence en la matière n'a été relevée par le juge.

L'autorité préfectorale pouvait ensuite être tenue d'intervenir à plusieurs titres. La prise en charge des demandeurs d'asile, obligation étatique (1), relève bien de la compétence du préfet du Pas-de-Calais (CESEDA, art. L. 744-1 et s.). Le ministre de l'intérieur a en effet mis fin à l'expérimentation de la régionalisation de l'accueil des demandeurs d'asile mise en oeuvre à partir de 2006 (arr. du 25 sept. 2014 modifiant l'arr. du 6 mai 2010 portant régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile dans la région Nord-Pas-de-Calais, JO 19 oct. 2014, n° 0243, p. 17347, n° 10) pour tenir compte de l'afflux massif de migrants sur ce territoire. Le juge n'a toutefois pas retenu de carence caractérisée pour enjoindre au préfet d'assurer l'enregistrement des demandes d'asile, les orienter vers une solution d'hébergement et mettre en place un dispositif d'information sur les procédures d'asile.

Comme le rappelle le juge, le droit à l'hébergement d'urgence relève également d'une obligation légale du préfet de département pour « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale » (CASF, art. L. 121-7 et L. 345-1 à L. 345-3). Il lui revenait donc de proposer des solutions d'hébergement d'urgence et de mettre à l'abri les personnes en situation d'extrême vulnérabilité. Selon le quatrième alinéa de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, le préfet peut également mettre en oeuvre un pouvoir de réquisition des biens, des services et des personnes, en cas d'urgence. En raison de la situation exceptionnelle sur le territoire de Calais, les requérants ont demandé, de manière infructueuse, d'enjoindre au préfet de mettre en oeuvre ses pouvoirs de réquisition afin de garantir le droit à l'hébergement d'urgence des migrants. Le juge a par contre enjoint au préfet de « procéder au recensement des mineurs isolés en situation de détresse et de se rapprocher du département du Pas-de-Calais en vue de leur placement » dans un délai de quarante-huit heures. Le département est en effet compétent au titre de l'aide sociale à l'enfance (CASF, art. L. 123-1 et L. 221-1) pour accueillir et héberger les enfants confiés à son service.

Le maire de la commune de Calais est également compétent pour intervenir au titre de la police générale communale (CGCT, art. L. 2212-2). En l'espèce, il pouvait intervenir pour assurer la sûreté, la commodité du passage et la propreté des voies publiques, la tranquillité publique, pour prévenir les risques d'incendie ou d'inondation, les maladies épidémiques ou contagieuses et pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. Il est également tenu de solliciter l'intervention préfectorale en cas de nécessité. Comme le rappelle le Défenseur des droits, seul un défaut de connaissance des risques relatifs à la salubrité publique d'un terrain occupé de manière illégale peut exempter le maire de ses responsabilités (CAA Versailles, 29 avr. 2014, n° 12VE00814, *Commune de Saint-Denis* ; TGI Créteil, 23 avr. 2013, n° 13/00149 ; TGI Bobigny, 24 janv. 2014, n° 13/02254). La commune est également compétente en matière d'aide aux personnes en situation de vulnérabilité, par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CASF, art. L. 123-4).

Au regard de ces différentes compétences, le maire comme le préfet pouvaient donc être contraints d'agir, comme le demandaient les requérants, pour assurer la salubrité, la sécurité et l'accessibilité du site. Mais l'enchevêtrement de ces compétences était compliqué en l'espèce par des conventions conclues entre la commune et l'Etat mettant à la disposition de ce dernier le centre Jules Ferry et le site de la Lande, ce que rappelle le maire au soutien de sa requête.

B. Des obligations solidaires

Considérant comme manifestement insuffisants l'accès à l'eau potable et aux sanitaires, le ramassage des ordures et l'accessibilité des services de secours, le juge de première instance a enjoint de manière conjointe au maire de Calais et au préfet du Pas-de-Calais de créer dix points d'eau supplémentaires comportant chacun cinq robinets, de mettre en place cinquante latrines à fosse ou cuve étanche, un dispositif de collecte des ordures avec l'installation de conteneurs-poubelles mobiles de grande capacité et de bennes supplémentaires, de procéder à un nettoyage du site et de créer un ou plusieurs accès à l'intérieur du camp pour permettre l'accès des services d'urgence, avec un début d'exécution dans un délai de huit jours. Sur appel de ces autorités, le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat va confirmer ces obligations partagées en précisant le titre juridique, se faisant ici l'arbitre et le régulateur des relations entre les pouvoirs publics.

Le ministre de l'intérieur soutient en effet que le juge des référés n'a pas précisé la compétence au titre de laquelle l'Etat avait manifesté une carence caractérisée, et considère comme entachées d'erreur de droit les « injonctions de nature collective et prononcées solidairement à l'encontre de l'Etat et de la commune de Calais ». Et selon le maire, si la commune reste propriétaire du site, la responsabilité liée à sa gestion et à sa sécurité incombe désormais à l'Etat. Mais constatant que la prise en charge par les autorités des besoins élémentaires des migrants, notamment en matière d'hygiène et d'accès à l'eau potable, révèle une carence caractérisée portant atteinte au droit de ne pas subir de traitements inhumains ou dégradants, le juge du Conseil d'Etat ne départage pas les responsabilités de la commune et de l'Etat et enjoint une obligation d'agir solidaire.

L'ordonnance rappelle tout d'abord que même en l'absence de texte particulier, « il appartient en tout état de cause aux autorités titulaires du pouvoir de police générale, garantes du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine, de veiller, notamment, à ce que le droit de toute personne à ne pas être soumise à des traitements inhumains ou dégradants soit garanti ». C'est donc au titre du maintien de l'ordre public, ainsi largement entendu, que ces autorités ont l'obligation d'agir.

Plus précisément, l'autorité préfectorale est tenue d'agir en raison du fait que « les mesures à prendre pour faire face à l'afflux massif de migrants en provenance de l'ensemble du territoire national sur le site de la Lande excèdent les pouvoirs de police générale du maire de la commune ». Si la police municipale est assurée par le maire, le préfet est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune (CGCT, art. L. 2215-1 3°). Il peut également se substituer au pouvoir du maire en cas d'atteintes à la tranquillité publique et en matière de grands rassemblements (CGCT, art. L. 2212-2 2° et L. 2212-2 3°) dans deux ou plusieurs communes limitrophes (CGCT, art. L. 2215-1 2°). Cependant, si l'étendue de la « jungle de Calais » est difficile à délimiter, le centre Jules Ferry comme le site de la Lande sont bien implantés sur le territoire communal. Le préfet est également compétent pour prendre les mesures nécessaires au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, en cas de carence de l'autorité municipale. Le préfet ne peut toutefois, dans ce cas, se substituer au pouvoir du maire d'une seule commune, qu'après une mise en demeure infructueuse (CGCT, art. L. 2215-1 1°), ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Selon le juge, c'est la particularité de la population à prendre en charge et le caractère exceptionnel de la situation qui nécessitent des mesures excédant la compétence de l'autorité municipale. La prise en charge de l'afflux massif de migrants, demandeurs d'asile ou non, dépasse les moyens de police du maire, compétent sur le territoire de sa commune.

Mais le juge considère que la commune est également tenue d'agir « en sa qualité de propriétaire de certains des immeubles concernés et en vertu des conventions passées avec l'Etat », « dans la mesure où son intervention serait requise », pour « permettre la mise en oeuvre des injonctions ordonnées ». Or, le centre Jules Ferry, ancien camp de vacances appartenant à la mairie, et le site de la Lande, classé en zone naturelle, propriété de la commune et du conseil régional, ont en effet été mis à la disposition de l'Etat par convention. Ont ainsi été transférés l'ensemble des droits et obligations en matière de gestion et d'administration du site à l'autorité préfectorale. L'Etat a d'ailleurs passé une convention avec l'association « La Vie active » pour la gestion de cet espace. Mais cette convention associe également la commune de Calais, propriétaire du terrain. Un comité de pilotage du site a aussi été mis en place, sous la présidence du préfet, associant les collectivités territoriales, les associations et les différentes autorités publiques concernées « à la mesure de leurs compétences ou possibilités » (rapp. de la mission d'évaluation du dispositif de prise en charge sanitaire des migrants à Calais, 22 oct. 2015, p. 10). La commune peut à ce titre intervenir en matière de services d'incendie et de secours (CGCT, art. L. 1424-3 et L. 1424-4), en matière d'eau et d'assainissement (CGCT, art. L. 2224-7) ou en matière d'ordures ménagères (CGCT, art. L. 2224-13). Ainsi, malgré la convention passée, le juge se fonde sur l'attractivité du principe de protection de la dignité de la personne humaine qui le conduit à reconnaître la compétence principale du représentant de l'Etat, et à titre subsidiaire, celle de la commune, tenus d'agir solidairement pour la gestion du site.

Aussi, face à la dispersion des actions et à la multiplicité des acteurs concernés, le juge a fait droit aux recommandations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme pour « coordonner les synergies entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations » (rapp. préc., p. 4). La limitation de l'office du juge du référé-liberté, enserré dans la condition de l'urgence, est ainsi inversement proportionnelle à son pouvoir d'imputation des obligations d'agir.

Mots clés :

DROITS FONDAMENTAUX ET PRINCIPES GENERAUX * Droits et libertés fondamentaux * Droit à la dignité * Droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants * Bidonville

(1) Les articles 17 et 18 du règlement Dublin III précisent que l'Etat peut décider de traiter une demande d'asile, même s'il n'en est pas responsable, pour des raisons humanitaires ou pour des motifs discrétionnaires. L'Etat en a même l'obligation s'il constate des « défaillances systémiques » dans le dispositif d'accueil de l'Etat responsable (CJUE 21 déc. 2011, aff. C-411/10, AJDA 2012. 306, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat [📄](#) ; RFDA 2012. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier [📄](#) ; CEDH, gde ch., 21 janv. 2011, n° 30696/09, *Belgique, Grèce*, AJDA 2011. 138 [📄](#) ; RFDA 2012. 455, chron. H. Labayle, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Milano [📄](#) ; Constitutions 2011. 334, obs. A. Levade [📄](#) ; RTD eur. 2012. 393, obs. F. Benoît-Rohmer [📄](#) ; CEDH, gde ch., 4 nov. 2014, n° 29217/12, *Tarakhel c/ Suisse*, AJDA 2015. 150 [📄](#), chron. L. Burgogue-Larsen).

